

OBSERVATIONS

ADRESSEES

A L'ASSEMBLÉE DES NOTABLES.

Sur la composition des Etats-Généraux, et sur la forme la plus réguliere de les convoquer.



OBSERVATIONS

ADRESSÉES

A L'ASSEMBLÉE DES NOTABLES.

Comment doivent être composés les Etats-Généraux? Quelle est la forme de les convoquer la plus réguliere, la plus constitutionnelle?

Ces deux questions, qui, dans les circonstances présentes, sont sans doute les plus importantes de notre droit public, sont en même tems celles sur lesquelles nous avons les notions les moins satisfaisantes et les moins exactes, malgré les écrits sans nombre qui ont paru sur cette matiere depuis la derniere assemblée des Notables. On peut même dire avec vérité que la lecture de ces écrits est plus propre à égarer qu'à instruire, et qu'elle a réellement

produit cet effet. La raison en est simple : les Auteurs de la plupart de ces compilations , trop impatiens d'offrir au public l'hommage de leur travail, se sont pressés d'extraire et de recueillir tout ce qu'ils ont trouvé, dans l'histoire et dans nos archives, concernant les différentes assemblées qui se sont tenues dans le royaume depuis l'établissement de la monarchie. Ils ont identifié les Etats-Généraux, dont l'origine ne remonte véritablement qu'au quatorzieme siecle, avec les assemblées improprement appellées nationales , désignées dans les monumens authentiques de notre histoire par les noms de *Champ-de-Mars*, *Mallum placitum*, *Synodus*, *Conventus*, *Concilium*, *Curia*, *Parlamentum*, etc. etc. ; et ils ont cru qu'il suffisoit , pour remplir la tâche qu'ils s'étoient imposée, de former un tableau chronologique de toutes ces assemblées, et d'y joindre une notice succincte de leur objet , de leur composition , et des principales délibérations qui y ont été prises. Mais quelle instruction peut-il en résulter, et à quelle opinion peut-on raisonnablement s'arrêter sur tous ces points,

quand on voit que nos principaux Historiens sont en contradiction sur la nature de ces différentes assemblées ; que tantôt elles ont eu lieu à des époques fixes, tantôt à des époques variables ; que tantôt elles ont été convoquées par un édit du Roi, tantôt par commission adressée aux Baillis par simple mandement, ou par des proclamations publiques faites dans le lieu où se trouvoit le Monarque ? On n'est pas plus fixé sur les principes constitutifs de leur organisation, quand on voit les unes, composées seulement des chefs et des soldats de l'armée, ne s'occuper que d'objets militaires ; les autres, composées d'Evêques et d'Abbés, ne prononcer que sur des matieres purement ecclésiastiques ; d'autres dans lesquelles les Grands du royaume, réunis à quelques Évêques dont le nombre et le choix étoient fixés par le Roi, rendoient la justice, et formoient le conseil du Monarque dans les affaires d'État sur lesquelles il jugeoit à propos de les consulter ; d'autres auxquelles le Roi appelloit un nombre déterminé de personnes qu'il choisissoit dans les trois ordres, et dans les-

quelles il avoit le plus de confiance, pour les consulter, soit sur la législation, soit sur quelques objets importans concernant l'administration générale du royaume; d'autres enfin composées d'un nombre inégal de Députés de toutes les provinces, librement élus par les trois ordres, et autorisés par eux à concourir en leur nom aux délibérations de ces assemblées, soit pour accorder de nouveaux subsides au Roi, soit pour obtenir la réformation des différens abus contre lesquels elles réclament.

Si ces différentes assemblées, qui sont toutes régulieres dans leur espece, mais qui n'ont entr'elles presque aucune identité, doivent toutes être réputées nationales, quelle est donc celle qu'il faudroit prendre aujourd'hui pour modele dans la composition des États-Généraux, dont la convocation est annoncée? Le Parlement de Paris a manifesté le desir qu'ils fussent convoqués dans la même forme que ceux de 1614; mais comme il n'a pas fait connoître les motifs de cette préférence, les uns, croyant le deviner, se livrent à des suppositions et à des conjectures plus ou moins

extravagantes ; les autres cherchent à découvrir en quoi la convocation des États de 1614 fut plus réguliere et plus constitutionnelle que celle des États de 1588, de 1576, de 1561, etc. etc., et même que celle des assemblées tenues sous les deux premieres Races. Cette question n'embarrasseroit personne, si les compilations historiques qu'on a fait imprimer sur les États-Généraux eussent été accompagnées d'une discussion suffisamment approfondie des principes constitutifs de ces assemblées. Je ne me dissimule pas combien cette discussion est délicate dans les circonstances présentes ; mais elle n'en est que plus nécessaire ; et rien ne le prouve mieux que la sage détermination prise par le Roi, de rassembler les Notables pour les consulter uniquement sur cet objet.

En attendant que les lumieres supérieures de cette auguste assemblée nous éclairent et fixent notre opinion, j'oserai lui offrir l'hommage de mes recherches sur cette matiere importante ; elles lui seront peut-être de quelque utilité, et cette espérance suffit pour exciter mon zele.

§. Premier.

Définition des Etats-Généraux.

La définition la plus exacte des États-Généraux est celle qu'en donne le Chancelier de l'Hôpital, dans la harangue qu'il prononça aux États de 1560.

« On entend (dit-il) par le mot d'États-
» Généraux, l'assemblée de la nation en-
» tiere, soit par elle-même, soit par ses
» représentans. »

Mais comme il est physiquement impossible de rassembler vingt-quatre millions de citoyens, que par conséquent la nation entiere ne peut jamais être assemblée en France, il faut supprimer la premiere partie de la définition donnée par le Chancelier de l'Hôpital, et la réduire aux termes suivans.

« Les États-Généraux sont une assem-
» blée nationale composée des représen-
» tans de toute la nation. »

§. I I.

Des Représentans de la Nation.

La nation ne peut être représentée que

par des Députés librement élus par elle, et chargés de ses pouvoirs.

Dans un royaume composé de plusieurs provinces et de différens ordres de citoyens, qui ont chacun leurs intérêts et leurs priviléges respectifs, une assemblée nationale ne peut être pleinement constitutionnelle, qu'autant qu'elle est composée de Députés de tous les ordres de chaque province; ainsi les Etats-Généraux, en France, ont toujours été composés des Députés du Clergé, de ceux de la Noblesse, et de ceux de l'ordre du Tiers, qui comprend tous les non-Nobles, parce que ces trois ordres embrassent l'universalité des citoyens.

§. III.

De l'Election des Députés.

Les Députés des trois ordres ne peuvent représenter *toute la nation*, qu'autant que tous les membres de chaque ordre, dans chaque province, ont concouru ou pu concourir à leur élection. Il faut donc, pour la parfaite régularité des élections, que

tous les membres de chaque ordre, dans chaque district, soient convoqués pour y procéder. Ce n'est pas que la présence de tous soit nécessaire, parce que ceux qui ne jugent pas à propos de s'y rendre sont censés s'en rapporter au choix de leurs concitoyens; mais il faut qu'ils soient tous dûment convoqués, pour rendre l'élection aussi constitutionnelle qu'elle peut l'être. En effet, les États-Généraux ne seroient pas l'assemblée des représentans de *toute la nation*, si ces représentans ne tenoient leurs pouvoirs que d'une partie de la nation.

Ces principes, sur l'exactitude desquels on ne peut élever aucun doute raisonnable, déterminent, d'une maniere bien précise, la forme vraiment constitutionnelle des assemblées nationales, et répandent le plus grand jour sur la nature de celles qui ont été convoquées depuis le commencement de la monarchie. J'ai dit que celles qui avoient été tenues sous la premiere et sous la seconde race de nos Rois étoient improprement qualifiées *nationales ;* mais comme cette assertion est absolument contraire à l'opinion généralement adoptée par

la plupart de nos Historiens et de nos Publicistes, je ne puis pas me dispenser de rapporter les preuves d'une erreur aussi considérable. Cette discussion sur un des points les plus intéressans de notre histoire et de notre droit public, est d'autant moins indifférente aujourd'hui, qu'elle peut dispenser l'assemblée des Notables de consulter les monumens qui nous restent de ces assemblées, pour y puiser des lumieres sur la forme dans laquelle les États-Généraux prochains doivent être convoqués.

§. I V.

Les Assemblées tenues sous les Rois de la premiere et de la seconde Race n'étoient point des Assemblées nationales.

Les assemblées du Champ-de-Mars, qui se tenoient sous les Rois de la premiere Race, et qu'il a plu à nos Historiens modernes de considérer comme des assemblées générales, où toute la nation se rendoit en armes, pour y traiter de la paix, de la guerre et des affaires les plus impor-

tantes de l'État, telles que l'élection et la proclamation des Rois, le partage de leurs états entre leurs enfans, la législation générale du royaume, etc. ; ces assemblées, si on s'en rapporte au témoignage de Gregoire de Tours, qui est le seul Historien contemporain qui en ait parlé, n'étoient composées que des chefs et des soldats de l'armée que le Roi convoquoit pour en faire la revue. « Un an après (dit cet Historien, » liv. 2. chap. 27), le Roi ordonna à toute » son armée de se rendre au Champ-de-» Mars, dans l'appareil de guerre, pour » lui montrer l'état de ses armes (1) ». La suite de ce chapitre prouve qu'en effet Clovis ne fit, dans cette assemblée, que la revue de ses troupes.

Les assemblées du Champ-de-Mars étoient appellées ainsi, parce que c'étoit le nom du lieu où elles étoient convoquées. « On appelloit Champ-de-Mars (dit Du-» cange, au mot *Campus-Martius*), une » plaine assez vaste, située à la sortie des

(1) Transacto verò anno, jussit omnem cum armorum apparatu advenire phalangem ostensuram in Campo-Martio suorum armorum nitorem.

» grandes villes, où les habitans faisoient
» l'exercice de armes, ainsi que cela se pra-
» tiquoit dans les Champs-de-Mars auprès
» de Rome. »

Il faut observer qu'à cette époque le plaid royal se tenoit aux calendes de chaque mois, que celui du mois de Mars étoit le plus considérable, parce que ce mois étoit alors le premier de l'année, que dans ces assises générales, le Roi, assisté de quelques Evêques, d'un certain nombre de Ducs et de Comtes, et des Officiers du Palais, rendoit la justice à ses peuples, promulguoit les loix, discutoit les affaires générales de l'Etat, etc. etc. Cette assemblée étoit assez nombreuse; et comme elle étoit toujours présidée par le Roi, elle se tenoit quelquefois en plein champ, lorsque le Monarque étoit à la tête de son armée, et c'est là ce qui a trompé la plupart de ceux qui ont écrit sur la forme de notre ancien gouvernement; ils ont cru que l'assemblée militaire du Champ-de-Mars, et l'assemblée du plaid royal qui se tenoit quelquefois en plein champ, au mois de Mars, ne formoient qu'une seule et même assem-

blée. Les Evêques, les Ducs et les Comtes, qui composoient le plaid royal, se trouvant ainsi réunis aux chefs de l'armée et aux soldats représentant le peuple, on n'a pas douté que cette réunion des trois ordres de l'État ne formât une assemblée nationale, convoquée pour délibérer sur les affaires de l'État, et ayant essentiellement le pouvoir législatif. Mais d'abord cette prétendue réunion n'a jamais existé; le témoignage des Historiens contemporains, dont nous devons la précieuse collection au zele de la Congrégation de Saint-Maur, ne permet aucun doute à cet égard. D'ailleurs, quand même ces deux assemblées, si différentes l'une de l'autre, auroient été réunies, elles n'auroient jamais pu former une assemblée nationale, c'est-à-dire, une assemblée de la nation entiere, soit par elle-même, soit par ses représentans. En effet, les Soldats qui composoient l'armée, et la portion du peuple qui se rendoit au Champ-de-Mars par curiosité et sans convocation, ne pouvoient évidemment, ni former, ni représenter la nation entiere, qui ne leur avoit donné aucun pou-

voir. Les Prélats et les Abbés que le Roi jugeoit à propos d'appeller au plaid royal, n'y représentoient pas plus le reste du clergé, dont ils n'avoient reçu aucune mission, que les Ducs et les Comtes, désignés par les mots génériques *optimates* ou *proceres*, n'y représentoient la noblesse; car il ne faut pas perdre de vue qu'à cette époque les dignités de Ducs et de Comtes étoient de véritables offices de magistrature, *judiciaria dignitas* (Marculphe, lib. 1. form. 8.), qui imposoient à ceux qui en étoient pourvus l'obligation de se rendre dans le département qui leur étoit confié, pour y tenir les plaids particuliers appellés *mallum*, aux mêmes époques auxquelles le Roi tenoit les plaids généraux, et y rendre la justice, suivant la loi et la coutume; enfin, pour recevoir les deniers du fisc, et les faire verser au trésor royal. *Eos recto tramite secundùm legem et consuetudinem eorum regas, etc. et quidquid de ipsa actione in fisci ditionibus speratur per vosmetipsos annis singulis, nostris aerariis inferatur.* (Marculphe. *ibid.*)

Ceux qui n'étoient point employés dans

les provinces restoient à la suite du Roi, pour assister aux plaids généraux et au conseil du Monarque, lorsqu'il jugeoit à propos de les y appeller; mais dans aucune de ces fonctions, qu'ils ne remplissoient que par l'effet du choix et de la volonté du Roi, ils ne pouvoient être considérés comme représentant la nation, qui ne les avoit point élus, ni les Ducs et les Comtes absens, qui ne les avoient chargés d'aucun pouvoir.

D'ailleurs il ne faut pas perdre de vue, qu'à cette époque la liberté et l'esclavage formoient la principale différence dans l'état des personnes; les dignités n'étoient ni héréditaires ni électives, et les grands de l'Etat devoient toujours leur élévation au choix et à la faveur du Monarque dont ils étoient les *fideles* ou *féaux*, et auquel ils juroient le dévouement le plus absolu (1).

Ainsi ces Grands du royaume, désignés dans les anciens Historiens, sous les noms de *proceres, optimates, fideles, leudes*, ces Ducs, ces Comtes étoient donc les prin-

(1) Voyez les Notes de Bignon sur les Formules de Marculphe, au mot *Leudes*, et Grégoire de Tours, Liv. 9, chap. 20.

cipaux officiers du Roi, dont ils tenoient tous leurs pouvoirs ; ils rendoient la justice dans les provinces, à la décharge du Souverain, et y recevoient ses revenus ; ils commandoient ses troupes à l'armée, lui donnoient leur avis dans ses conseils, et assistoient avec lui aux plaids ou placités généraux; lorsqu'ils y étoient appellés.

Ces faits, qu'il n'est plus possible de révoquer en doute, prouvent évidemment, que sous aucun rapport, les *leudes,* les *proceres*, etc. n'ont pu être considérés comme les représentans de la nation ; leurs fonctions au conseil du Roi et dans les placités généraux, peuvent tout au plus être comparées à celles des assemblées de Notables, qui ont été convoquées depuis. Ainsi, quand on lit dans les anciens diplômes, et particuliérement dans les capitulaires, qu'ils ont été promulgué savec le consentement, ou de l'avis des *leudes*, des *optimates*, etc., loin de penser que ces loix ont été délibérées dans une assemblée nationale, il faut seulement conclure de cette formule, qu'avant de les promulguer, le Roi avoit pris l'avis de son conseil.

Plusieurs Historiens modernes ont été induits en erreur par quelques anciennes chroniques qui font mention des assemblées du peuple ; ils ont cru que l'universalité de la nation étoit désignée par le mot *populus*, et ils en ont conclu que la nation étoit assemblée pour délibérer sur les loix. Il est constant au contraire, que dans tous les monumens de cette époque, les mots *populus, cœtus populi, conventus populi*, étoient employés pour désigner toute multitude qui s'assemble, ou les habitans d'une ville. « On parloit encore la langue ro-
» maine, et on sait qu'à Rome même on
» entendoit par le Peuple Romain, non
» l'universalité des nations soumises à la
» république, mais cette portion de la na-
» tion qui habitoit la capitale. »

Ainsi, quand on lit dans la chronique de St. Arnulphe, « que Louis-le-Débon-
» naire étant allé tenir le plaid général à
» Vormes, à Orléans et à Compiegne, y
» reçut le serment de fidélité des Evêques,
» des Abbés, des Comtes et de tout le
» peuple, ainsi que les dons annuels qu'ils
» lui offrirent. » On ne doit pas croire que

l'universalité de la nation se soit transportée à Vormes, à Orléans ou à Compiegne, mais seulement que les habitans de ces trois villes offrirent successivement à Louis-le-Débonnaire le don gratuit que les cités étoient dans l'usage d'offrir au Roi. Le Monarque le recevoit en personne, dans les villes où il se trouvoit, et les Ducs et les Comtes les recevoient pour lui, dans les provinces où ils étoient envoyés.

Il faut encore observer que sous la seconde race, le plaid ou placité général fut désigné plus fréquemment sous le nom de *conventus populi*, qu'on ne donnoit sous la premiere race qu'aux assemblées municipales des villes, et sous celui de *synodus* ; cette derniere dénomination désignoit une assemblée où les Evêques étoient appellés en plus grand nombre qu'au plaid général ordinaire, principalement lorsque les loix qui devoient y être délibérées ou promulguées, avoient plus de rapport à la religion et à la discipline ecclésiastique, qu'à l'administration de l'Etat ou à la législation civile. Mais la composition de ces assemblées étoit toujours identiquement la même, et

par conséquent elles ne furent pas plus nationales sous la seconde Race que sous la premiere, même lorsqu'on commença à y introduire quelques conseillers ou prud'hommes, *bonni viri*, *consiliarii*, parce que ce n'étoit pas comme chargés de pouvoirs quelconques qu'ils y étoient admis, puisqu'ils n'en avoient reçu aucun, et que leurs concitoyens n'avoient même pas été consultés sur leur choix, mais seulement par l'effet de la confiance du Monarque en leur sagesse et en leurs lumieres. Les mots *conventus populi* ne pouvoient donc désigner que la multitude de citoyens qui se rendoient à la suite du plaid général, pour demander justice, ou l'affluence du peuple que la curiosité y attiroit, lorsque cette assemblée se tenoit en plein champ.

Vers la fin de la seconde Race, les offices de Ducs et de Comtes étant devenus héréditaires, ceux qui en étoient pourvus ne manquerent pas de profiter de la foiblesse du Monarque, pour accroître leur puissance et secouer autant qu'ils le purent le joug de l'autorité royale dont ils usurperent les droits. Ces grands vassaux

exercerent, chacun dans leur province, le pouvoir le plus absolu et souvent le plus tyrannique ; mais ils continuerent toujours d'être membres essentiels du plaid général, où leurs fonctions n'éprouverent aucun changement, et leur existence constitutionnelle resta toujours la même, à l'égard du corps de la nation, dont ils furent toujours les Magistrats suprêmes et jamais les représentans. Ils commencerent à cette époque à se qualifier Pairs entr'eux, et ce fut alors aussi que le plaid général fut appellé pour la premiere fois, *Cour des Pairs, Cour de Pairie, Cour du Roi, Grand-Conseil, et enfin Parlement.*

Tous ces faits, dont la preuve est consignée dans les monumens les plus authentiques de notre histoire, démontrent évidemment que les plaids généraux, quelque dénomination qu'on leur ait donnée, n'ont jamais été ni pu être une assemblée nationale ; que par conséquent, ni les Capitulaires, ni les formules de Marculphe, ni les monumens historiques relatifs aux différentes especes d'assemblées qui ont eu lieu sous la premiere et sous la

seconde Race de nos Rois, ne peuvent être d'aucun secours pour connoître la véritable constitution des États-Généraux, et la forme la plus réguliere de les convoquer; mais les faits que je viens de présenter, et les principes que j'ai déja établis, suffisent pour résoudre toutes les difficultés qui peuvent s'élever sur ce point. C'est ce que je vais prouver.

§. V.

De la véritable constitution des Etats-Généraux.

Pour découvrir la véritable constitution des États-Généraux, il ne faut pas la chercher dans l'accord des principes de leur organisation avec les loix fondamentales de la monarchie. Ne perdons pas de vue que leur origine ne remonte qu'au quatorzieme siecle, et que, dans les six ou sept siecles précédens, il n'y a eu, en France, aucune assemblée qui puisse être réputée nationale; la conséquence qu'il faut nécessairement tirer de ces deux faits, est que les

assemblées nationales ne sont pas plus de l'essence de la monarchie Françoise, que de toute autre monarchie quelconque.

Il est également incontestable qu'aucune assemblée ne peut se former et exister légalement dans une monarchie, qu'avec l'approbation, ou par les ordres du Monarque; et cette autorisation est tellement indispensable, que nos ordonnances mettent au nombre des crimes de lese-majesté la formation de toute assemblée quelconque dans l'État, sans la permission expresse du Roi; on doit même regarder cette loi comme essentiellement liée aux principes fondamentaux de tout gouvernement monarchique. On sent bien en effet que si, dans un pareil gouvernement, il existoit un corps quelconque, ne tenant point ses pouvoirs du Roi, et ayant le droit de s'assembler sans sa permission, la puissance de cette assemblée indépendante de l'autorité du Roi lui seroit nécessairement supérieure; le gouvernement cesseroit dès-lors d'être monarchique, et dégénéreroit en aristocratie ou en démocratie.

Aussi voit-on que toutes les assemblées

nationales, qui ont été convoquées en France, l'ont toujours été par ordre du Roi, et c'est dans cette forme essentielle que consiste véritablement ce qu'on peut appeller la constitution des États-Généraux; en effet, c'est sur ce point seulement qu'ils n'ont jamais éprouvé de variation.

On a prétendu, dans quelques écrits modernes, que la nation avoit le droit de s'assembler quand elle le jugeoit à propos, et pour le prouver, on s'est contenté de citer l'article V de l'Ordonnance de 1356, donnée par Charles V, Lieutenant-Général du royaume pendant la prison du Roi Jean. Voici les termes de cet article.

« Les États pourront, sans être convo-
» qués par le Roi, se rassembler à Paris
» ou ailleurs, s'ils le jugent à propos, deux
» fois ou même plus s'il est nécessaire, de-
» puis la Quasimodo prochaine jusqu'au
» 1er. Mars 1357. »

Mais n'est-il pas évident que cet article, loin de porter aucune atteinte aux principes que je viens d'établir, fournit au contraire une nouvelle preuve de leur exactitude? En effet, si à cette époque les États

se sont assemblés aussi souvent qu'ils l'ont jugé nécessaire, depuis la Quasimodo de l'année 1356, jusqu'au 1er. Mars 1357, sans être convoqués par le Roi, c'est parce que le Roi leur en avoit accordé la permission par cet article; et ce qui prouve bien qu'ils ne l'auroient pas pu sans cette permission, c'est que le Roi fut obligé de rendre une Ordonnance pour les y autoriser.

§. VI.

Quelle est la maniere la plus constitutionnelle et la plus réguliere de composer et de convoquer les États-Généraux?

De leur Composition.

Les loix fondamentales de la monarchie ne sont pas moins étrangeres à cette question qu'à celle que je viens de traiter. L'origine des États-Généraux étant très-postérieure à l'établissement de la monarchie Françoise, on chercheroit en vain les élémens de leur composition dans les principes constitutifs de notre gouvernement.

J'ai déja observé que les assemblées nationales n'étoient pas de l'essence d'une

monarchie ; j'aurois même pu ajouter que leur tendance naturelle seroit d'altérer cette forme de gouvernement, par-tout ailleurs qu'en France, où la sauve-garde la plus sûre des droits et de l'autorité du Monarque, est dans le cœur de ses sujets, et dans leur amour inaltérable pour sa personne. Aussi nos Rois n'ont-ils jamais balancé à convoquer les États - Généraux, dans les circonstances les plus critiques; et je dirai, avec le Chancelier de l'Hôpital, « qu'il se- » roit aisé de prouver, par les procès-ver- » baux de leurs diverses tenues, qu'ils ont » souvent opéré le salut de l'état, soit en » procurant au Roi des secours prompts et » efficaces, dans des momens de détresse, » soit en réformant une foule d'abus des- » tructifs, et en donnant naissance à des » loix salutaires, ou à d'utiles réglemens. »

Mais leur composition n'a jamais été fixée par aucune loi ; elle a toujours été réglée par les lettres de convocation de chaque assemblée ; aussi n'y en a-t-il pas deux dont la composition soit identiquement la même, et cependant elles ont été toutes également *régulieres et constitution-*

nelles, parce que ces mots, dans leur acception la plus exacte, désignent ce qui est conforme aux constitutions ou ordonnances générales et particulieres de nos Rois. Or les lettres de convocation ayant été jusqu'à présent la seule constitution ou ordonnance qui ait déterminé la composition des États-Généraux, elle a toujours été parfaitement constitutionnelle, lorsqu'elle a été absolument conforme aux lettres de convocation. Cette vérité a été si bien reconnue par les États eux-mêmes, que, malgré les variations considérables que présente la composition de leurs différentes tenues, ils n'ont jamais prétendu que leur composition ou leur convocation fussent irrégulieres ou inconstitutionnelles, puisqu'en effet ces variations dérivent du droit exclusif qu'a le Roi d'autoriser et de convoquer des assemblées dans son royaume, et de les composer comme il le juge à propos; il suffit, pour leur régularité absolue, qu'elles soient exactement composées de la maniere qu'il a ordonné qu'elles le fussent. Il ne peut s'élever aucune difficulté raisonnable sur ce point; je ne craindrai

même pas de dire qu'il est impossible d'admettre d'autres principes sur cette matiere, dans un gouvernement monarchique, sans changer sa constitution.

Ce n'est donc, ni par les Capitulaires, ni par nos Ordonnances, qu'on peut être éclairé sur la forme la plus constitutionnelle, ou du moins la plus nationale, de composer les États-Généraux ; il suffit de consulter leur propre définition : elle fournit la réponse la plus satisfaisante à toutes les questions qu'on peut faire sur ce point. Il est incontestable en effet que les États-Généraux étant l'assemblée des représentans de toute la nation, convoqués par le Roi, pour faire connoître à Sa Majesté le vœu de l'universalité de ses sujets sur les demandes qu'elle peut avoir à leur faire, ainsi que sur les objets sur lesquels elle juge à propos de les consulter, la plus constitutionnelle de ces assemblées sera nécessairement celle dont les membres auront été élus par le plus grand nombre possible des individus de tous les ordres qui composent l'universalité de la nation. Or, comme la composition des États-Généraux

est toujours conforme aux lettres de convocation, qui reglent ordinairement la maniere de procéder à l'élection des Députés, il s'agit uniquement d'examiner dans quels termes ces lettres doivent être rédigées, pour assurer à tous les citoyens des différens ordres de l'État le droit et la faculté de voter pour l'élection de leurs représentans.

§. VII.

De la convocation des Etats-Généraux.

La convocation par Bailliages paroît préférable à toute autre, parce qu'elle embrasse nécessairement toute l'étendue du royaume, et qu'elle comprend par conséquent l'universalité des habitans; sur quoi il faut observer que les pays d'États, à raison de la forme observée jusqu'à présent, pour la nomination de leurs Députés, ont toujours été représentés très-imparfaitement et très-irréguliérement aux États-Généraux. En effet, les Maires des villes, parmi lesquels sont choisis les Députés de l'ordre du Tiers, ne représentent certainement pas les habitans des campagnes,

qui forment la classe de citoyens la plus nombreuse et la plus intéressante; les Evêques et les Députés des Chapitres ne représentent pas mieux les Curés et les Vicaires, dont ils n'ont reçu aucun pouvoir. Pour faire cesser cette irrégularité, on peut, en laissant les États nommer leurs Députés en la forme ordinaire, faire faire dans les Bailliages de ces provinces une seconde nomination de Députés de l'ordre de l'Eglise, de l'ordre du Tiers, et même de l'ordre de la Noblesse, dans les pays où tous les Gentilshommes n'ont pas le droit d'assister aux États.

Ces réformes utiles et vraiment constitutionnelles, ne pourroient pas avoir lieu, si on se conformoit scrupuleusement à ce qui a été pratiqué en 1614, ainsi que quelques personnes paroissent le desirer, sur le fondement qu'en toutes choses de forme c'est le dernier État qui doit servir de regle. On n'a pas sans doute fait attention que, si cette maxime eût été applicable aux États-Généraux, la composition de la premiere assemblée auroit été suivie pour les assemblées suivantes, et que par consé-

quent la nation y eût été représentée très-incomplétement, à raison du petit nombre de Députés qui composoient originairement ces assemblées. On voit qu'aux États tenus à Pontoise en 1561, l'ordre de la Noblesse et celui du Tiers ne furent composés que de treize Députés chacun. Ceux de 1588 ont été les plus nombreux; on y comptoit 505 Membres, au lieu qu'il n'y en avoit que 454 aux États de 1614.

Il résulte de ces différentes observations que, dans la convocation des États prochains, on doit prendre pour base générale ce qui s'est observé en 1614, en y ajoutant ou réformant ce qui sera jugé devoir l'être, pour la rendre incontestablement plus constitutionnelle.

Il faut donc adopter la convocation par Bailliages dans toute l'étendue du royaume, même dans les provinces où ils sont très-multipliés, comme en Lorraine, sauf à en réunir plusieurs suivant leur population, afin que la nomination des Députés soit faite dans ces provinces suivant la même proportion qui sera observée dans les autres; et, dans ce cas, l'assemblée de ces

Bailliages réunis se tiendroit dans le ressort de celui dont la population seroit le plus considérable.

Les provinces réunies à la France depuis 1614 n'auront pas lieu de se plaindre, lorsqu'elles seront convoquées aux États dans la même forme qu'elles l'auroient été en 1614, si à cette époque elles eussent été sous la domination Françoise, et qu'elles y seront représentées, comme toutes les autres provinces du royaume, par un nombre de Députés proportionné à leur population.

§. VIII.

Du Nombre de Députés dont les Etats-Généraux doivent être composés.

La légalité d'une assemblée nationale ne dépend nullement du nombre plus ou moins considérable des Députés qui la composent, mais seulement de la forme de leur élection. Qu'on suppose en effet la France divisée en douze gouvernemens, comme elle le fut aux États de 1614 pour le réglement des suffrages, et que, dans chacun de ces gouvernemens, l'universalité

des citoyens de tous les ordres exactement convoqués nomment bien librement un seul Député dans chaque ordre, et les chargent de tous leurs pouvoirs, il est incontestable que l'assemblée formée par ces trente-six Députés seroit parfaitement constitutionnelle, sur-tout si la division de ces douze gouvernemens étoit faite de maniere que la population de chacun d'eux fût à-peu-près égale ; tandis qu'au contraire l'assemblée la plus nombreuse possible, composée de Députés à la nomination desquels l'universalité des citoyens de tous les ordres n'auroit pas concouru, ou pu concourir, seroit essentiellement irréguliere et inconstitutionnelle.

De quelle base faudra-t-il donc partir pour déterminer le nombre de Députés dont les États prochains doivent être composés? Prendra-t-on pour regle ceux de 1614? Il suffiroit alors d'augmenter le nombre des Députés en proportion de la population des provinces réunies à la France depuis cette époque, et qui forment la septieme partie du royaume. Mais les débats multipliés auxquels la composition

des États de 1614 donna lieu, en ce que le nombre des Députés de chaque province n'étoit pas généralement proportionné à leur étendue et à leur population respective, n'imposent-ils pas la nécessité absolue d'établir sur ce point un ordre si simple et si souverainement juste, qu'il ne puisse être susceptible d'aucune difficulté raisonnable? Or, on ne peut y parvenir qu'en prenant la population pour base. L'étendue du territoire n'est la mesure ni de la richesse, ni de la population. Telle province, bien moins vaste que telle autre, est néanmoins deux fois plus riche et plus peuplée, parce que le climat, la nature du sol, le caractere et l'industrie des habitans ne sont pas les mêmes. On ne peut avoir sur la richesse de chaque province que des apperçus vagues, plus ou moins exacts; au lieu que la population est par-tout en proportion, à quelque légere différence près, avec la richesse et avec la contribution aux impôts; et on ne peut certainement pas disconvenir que les états des naissances, adressés chaque année au ministere par les Intendans, ne fournissent

une donnée également sûre sur la population de chaque province en général, et de chaque paroisse en particulier.

Il est d'autant plus important que le nombre de Députés que chaque province aura à nommer soit réglé sur leur population respective, que cette disposition, en prévenant toute difficulté sur ce point aux États-Généraux, préviendra également la plupart de celles que l'élection de ces Députés pourroit faire naître ; c'est ce que je prouverai dans le chapitre suivant. Examinons d'abord de quel nombre de Députés il convient que les États prochains soient composés, pour n'avoir à craindre aucune réclamation fondée à cet égard.

Il paroît que le vœu général est qu'ils soient aussi nombreux qu'en 1614 ; on assure même que c'est là le principal motif qui fait desirer au Parlement que cette derniere tenue serve de modele à celle de 1789. Loin de contrarier ce desir, je pense qu'il est convenable que les États prochains soient un peu plus nombreux que les précédens, qui cependant l'étoient trop ; car il est nécessaire de remarquer que la plupart

des contestations relatives aux élections, et qui consumerent une grande partie de la tenue des derniers États-Généraux, étoient principalement fondées sur ce que certaines provinces, à raison du nombre exorbitant de leurs Députés, auroient plus d'influence dans les délibérations que d'autres provinces plus considérables, dont les représentans étoient en plus petit nombre. Ces contestations ne furent terminées que par la division du corps des États en douze gouvernemens ; ce qui ne rétablit que très-imparfaitement l'égalité des suffrages, parce qu'on laissa subsister l'inégalité résultante de la différence qui existoit dans l'étendue et la population de chacun des Bailliages qui composoient les douze gouvernemens. Quoi qu'il en soit, il est certain qu'aucune de ces contestations n'auroit eu lieu, si quelques provinces n'avoient pas excédé, dans le nombre de leurs Députés, la proportion que les autres avoient jugée suffisante ; car on s'en étoit absolument rapporté à leur décision, et les lettres de convocation ne déterminoient rien à cet égard. Ainsi, si les provinces qui avoient

envoyé un trop grand nombre de Députés en eussent envoyé moins, les autres n'auroient eu aucun motif de réclamation, et n'en auroient certainement formé aucune. Les États de 1614, composés de 454 Députés, étoient donc évidemment trop nombreux. Je pense néanmoins que ce même nombre seroit insuffisant aujourd'hui, parce qu'il faut nécessairement ou l'augmenter un peu, ou le réduire beaucoup, pour éviter les fractions toujours embarrassantes dans le rapport proportionnel de la population de chaque province avec le nombre de Députés qu'elle aura à nommer, et que le parti de l'augmenter m'a paru le plus convenable aux circonstances présentes. Je propose donc de fixer le nombre des Députés qui composeront les prochains États-Généraux à environ 500, et le nombre des suffrages à 496.

Cette fixation est calculée sur la population du royaume, que je suppose monter à environ vingt-quatre millions huit cent mille ames, suivant le résultat des différentes opérations qui ont été faites pour connoître la proportion moyenne la plus

généralement exacte qui existe entre le nombre des naissances et celui des habitans. Si cette base est adoptée, chaque million d'habitans sera représenté par vingt Députés, à raison de deux par cent mille ; rien de plus simple dans ce cas que la fixation du nombre de Députés que chaque province, chaque généralité, chaque Bailliage auront à élire. Il suffira de consulter pour chaque province l'état général de sa population, pour chaque généralité, la population des Bailliages qu'elle renferme, et, pour chaque Bailliage, celles de toutes les paroisses dont il est composé.

Ce seroit une grande erreur que d'imaginer que plus l'assemblée des États-Généraux sera nombreuse, plus elle sera réguliere et constitutionnelle ; sa régularité consiste uniquement dans la forme de l'élection des Députés ; et elle sera nécessairement constitutionnelle, pourvu que les Députés de chaque province aient dans les délibérations une influence exactement proportionnée à sa population. Le nombre des représentans n'ajoute pas plus à la validité de la représentation qu'à son utilité.

L'expérience n'a que trop prouvé que les assemblées les plus nombreuses ne sont pas celles où les affaires sont le mieux discutées, ni par conséquent où les délibérations les plus sages sont prises ; plus les objets qui doivent être traités aux prochains États-Généraux sont importans, plus il est intéressant que les délibérations de cette auguste assemblée soient dignes des grands intérêts qui seront soumis à son examen. Ainsi, s'il est essentiel que cette assemblée soit assez nombreuse, il ne l'est pas moins qu'elle ne le soit pas trop ; et la fixation que je propose me paroît être le juste milieu à suivre.

§. IX.

Quelle doit être la proportion respective du nombre des Députés de chaque ordre ?

CETTE question seroit aussi délicate qu'importante, s'il s'agissoit de changer la forme constamment observée dans les délibérations des États-Généraux, et si les ordres, au lieu de s'assembler chacun dans leur chambre particuliere, suivant l'usage,

pour y opiner et consommer séparément leurs délibérations, devoient être réunis en corps d'États, pour ne former qu'une seule et même délibération sur chaque objet, à la pluralité des suffrages de tous les membres de l'assemblée.

Sans examiner si cette nouvelle forme seroit plus ou moins avantageuse que l'ancienne, j'observerai que, quoique le Roi soit absolument le maître de l'établir s'il le juge à propos, il ne le pourroit avec justice qu'en proportionnant très-exactement le nombre des représentans de chaque ordre au nombre des individus qui composent l'ordre représenté, parce que telle seroit la proportion qui existeroit dans une asemblée de la nation entiere, qui doit être fidélement représentée par les États-Généraux. Or, s'il étoit possible de convoquer l'assemblée de l'universalité de la nation, il est incontestable que l'ordre le plus nombreux seroit celui qui influeroit le plus dans les délibérations qui y seroient prises à la pluralité des suffrages. Il faudroit donc que ce même ordre conservât proportionnellement la même influence dans

les délibérations des États-Généraux, si elles étoient prises à la pluralité des suffrages de tous les membres de l'assemblée, sans distinction. C'est sans doute par cette considération essentiellement constitutionnelle que le gouvernement a constamment refusé aux États-Généraux, dans leurs précédentes tenues, la permission de délibérer en commun, et sans distinction d'ordres, toutes les fois qu'ils l'ont demandée; et ils n'y ont jamais insisté, parce qu'ils ont bien senti que, pour que les délibérations prises dans cette forme pussent être régulieres, il auroit fallu réduire de plus des des trois quarts le nombre des Députés de l'ordre de l'Église et de celui de la Noblesse, ou augmenter considérablement celui des Députés de l'ordre du Tiers, pour mettre le nombre des Députés de chaque ordre en proportion avec la classe de citoyens qu'ils représentoient.

Il est inutile d'en dire davantage sur cette question, parce que rien n'annonce que le Roi ait le projet de changer la forme des délibérations des États-Généraux, et qu'au contraire Sa Majesté a formellement

déclaré, par l'Arrêt de son Conseil du 5 Octobre, que son intention étoit que les anciens usages fussent respectés dans tous les réglemens applicables au tems présent. Or, il n'est survenu depuis 1614 aucun changement assez remarquable dans la constitution de l'État, pour motiver une innovation aussi considérable dans la forme des délibérations des Etats-Généraux. Il y a donc lieu de présumer qu'aux États prochains les ordres délibéreront séparément, comme dans les tenues précédentes. Dans ce cas, il est évident que la validité des délibérations ne peut dépendre en aucune maniere du nombre plus ou moins considérable de Députés dont chaque ordre sera composé. Le point uniquement essentiel, on ne sauroit trop le répéter, est que les Députés de chaque province, en quelque nombre qu'ils soient, concourent chacun dans leur ordre aux délibérations qui y seront prises par un nombre de suffrages proportionné à la population de la province qu'ils représentent. Ainsi, si le Roi ne fixe pas le nombre des Députés par les lettres de convocation, et que, suivant ce qui s'est pra-

tiqué en 1614, on laisse aux différens ordres, dans chaque province, la faculté de nommer le nombre de Députés qu'ils jugeront à propos, il sera absolument nécessaire de diviser les États, soit en gouvernemens, comme ils le furent en 1614, soit par provinces, et d'affecter aux Députés de chaque gouvernement, ou de chaque province, un nombre de voix proportionnellement égal à sa population.

Il est donc évident qu'à ne considérer que la régularité des délibérations, il est absolument indifférent que le nombre des Députés soit plus ou moins considérable dans un ordre que dans l'autre, et que telle province ait moins de représentans aux États que les provinces voisines, quoique moins peuplées qu'elle. Néanmoins, comme la dépense de ces députations est considérable, et qu'elle est acquittée par par une imposition particuliere sur chaque ordre, l'intérêt général exige que cette charge ne soit point aggravée sans nécessité. L'assemblée des Notables aura donc à examiner de quel nombre de Députés il est convenable que les États-Généraux

et que chaque ordre en particulier soient composés.

On voit que, dans la plupart de ces assemblées, l'ordre du Tiers a été beaucoup plus nombreux que les deux autres ordres; mais on n'a peut-être pas approfondi les véritables motifs de cette disproportion. Elle n'est point fondée uniquement sur ce que les Députés de cet ordre représentent la classe de citoyens la plus nombreuse, et celle qui supporte la plus grande partie des charges publiques, qui par conséquent est la plus intéressée à leur diminution, et la plus grevée par leur accroissement; cette classe étant aussi celle qui souffre le le plus des abus et des vices généraux et locaux de toute espece qui existent, soit dans la répartition des impôts, soit dans leur perception, soit dans toutes les parties quelconques de l'administration, est nécesairement celle qui peut le mieux éclairer le gouvernement sur l'étendue du mal, ainsi que sur la nécessité et sur les moyens d'y remédier; enfin ce n'est que dans l'ordre du Tiers qu'on peut trouver les lumieres les plus exactes et les plus

utiles sur l'état de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, dans toutes les parties du royaume, et sur la protection ou les encouragemens qu'il convient de leur accorder. Tels sont sans doute les motifs importans qui ont toujours exigé et qui exigent encore que les Députés de l'ordre du Tiers soient beaucoup plus nombreux que ceux des autres ordres.

Les charges, ainsi que les exemptions et les privileges de la Noblesse étant à-peu-près les mêmes dans toutes les provinces du royaume, les intérêts de cet ordre n'exigent point que le nombre de ses Députés aux États-Généraux soit augmenté ; on pourroit même le réduire sans inconvénient, en affectant toujours aux Députés de chaque province, en quelque nombre qu'ils soient, une influence dans les délibérations, proportionnée à la population de la province qu'ils représentent.

On peut en dire de même du Clergé, avec d'autant plus de raison que les membres de cet ordre *adoptif*, si on peut s'exprimer ainsi, tenant tous par la naissance à l'un des autres ordres, ne peuvent être divisés,

ni d'intérêts, ni d'opinion, avec eux, sur la plus grande partie des affaires qui se traitent aux Etats-Généraux. D'ailleurs, quand même on devroit s'y occuper d'objets concernant la religion, n'est-il pas évident que l'ordre de l'Eglise seroit suffisamment représenté aux États-Généraux, toutes les fois que le nombre de ses Députés seroit deux fois plus considérable que celui dont les assemblées générales du Clergé sont ordinairement composées? J'observerai seulement à cet égard, que les Curés des paroisses formant la classe du Clergé la plus nombreuse et la plus utile, il seroit aussi juste qu'intéressant de prendre parmi eux un tiers des Députés de l'ordre de l'Eglise, non-seulement pour y représenter cette classe respectable de citoyens, mais pour présenter au Roi et à la nation le tableau le plus fidele des besoins et de la misere du peuple, que personne ne peut connoître aussi bien qu'eux. Je ne pense pas néanmoins que les Députés de l'ordre de l'Eglise doivent être en plus grand nombre que ceux de l'ordre de la Noblesse; mais je crois en avoir dit assez pour faire sentir combien il

seroit important, pour l'instruction même des États, sur plusieurs points essentiels, que l'ordre du Tiers fût aussi nombreux à lui seul, que les deux autres ordres réunis. On peut même dire que cette proportion est indiquée aujourd'hui par le vœu de la plus grande partie de la nation. Elle auroit d'ailleurs l'avantage de prévenir toute espece de difficultés sur le nombre de Députés que les différens ordres auroient à nommer dans chaque province ou dans chaque Bailliage, parce que ce nombre étant déterminé par la population, l'ordre de l'Eglise et l'ordre de la Noblesse auroient chacun un Député à nommer, par-tout où l'ordre du Tiers seroit autorisé à en nommer deux.

§. X.

De la forme de procéder à l'élection des Députés dans les trois ordres.

J'ai déja observé que la convocation par Bailliages paroissoit devoir être préférée à toute autre, parce qu'elle embrassoit plus exactement l'universalité du royaume, dont

toutes les parties dépendent nécessairement d'un Bailliage quelconque ; mais il faudroit concilier cette forme de convocation avec la regle qui déterminera le nombre de Députés qu'on pourra élire dans chaque ordre ; ainsi, si c'est la population qu'on prend pour base, on réuniroit, pour procéder aux élections, comme je l'ai déja observé, les Bailliages qui, sans cette réunion, ne présenteroient pas le degré de population exigé pour avoir droit à la nomination d'un Député. Ces dispositions seroient annoncées par la commission décernée par les Baillis et Sénéchaux, et signifiées à toutes les Paroisses de leur ressort.

A l'égard des Bailliages dont le ressort est d'une grande étendue, tels qu'il en existe dans quelques provinces, et particuliérement dans le Poitou, il ne pourroit en résulter aucune difficulté relativement au nombre de Députés à élire, puisqu'il seroit toujours déterminé par la population ; mais on peut regarder comme un inconvénient la longueur du voyage que les Députés de plusieurs paroisses auroient à faire, pour se rendre à l'assemblée du Bailliage. Si on

veut pourvoir à cet inconvénient, on le peut aisément, on divisant le ressort de ces Bailliages en autant d'arrondissemens que leur population et leur étendue le comportent, et en convoquant l'assemblée dans la principale ville de chaque arrondissement ; les élections n'en seroient, ni moins régulieres, ni moins constitutionnelles, parce qu'il suffit, pour qu'elles le soient, que la convocation soit bien générale, et que l'universalité des membres de chaque ordre ait concouru ou pu concourir à la nomination de ses représentans. Le lieu où se fait cette nomination est absolument indifférent. Je pense néanmoins que le désagrément qu'éprouveroient les Députés de quelques paroisses, d'être un jour de plus en voyage, n'est pas un inconvénient assez grave pour intervertir la forme générale des élections, et qu'on pourroit se conformer exactement à cet égard à ce qui s'est fait pour la convocation des États de 1614, sans donner lieu à aucune réclamation.

On peut objecter que la convocation par Bailliages, telle que je viens de la proposer,

peut être snffisante pour la nomination des Députés dans l'ordre du Tiers, mais qu'elle est susceptible de beaucoup de difficultés pour la nomination des Députés des deux autres ordres, sur-tout en admettant que chacun de ces ordres ne pourra nommer un Député que dans les Bailliages où l'ordre du Tiers en nommera deux ; dans plusieurs, il n'en aura qu'un à nommer, dans d'autres, il en nommera un nombre impair ; comment se terminera entre l'ordre de l'Eglise et celui de la Noblesse, la difficulté résultante de ces deux cas, qui se présenteront souvent l'un et l'autre ?

Cette objection est vraiment sans réplique ; mais la difficulté qu'elle présente prouve seulement la nécessité de n'autoriser la forme d'élire par Bailliages que pour la nomination des Députés de l'ordre du Tiers, et d'admettre une autre forme également réguliere, pour la nomination des Députés de l'ordre de l'Eglise et de l'ordre de la Noblesse. Celle qui me paroîtroit la plus simple seroit de convoquer dans les villes épiscopales le Clergé et la noblesse de chaque Evêché, pour y procéder à l'é-

lection de leurs Députés respectifs dans la proportion de la population particuliere de chaque Evêché, avec la population générale de la province dans laquelle il seroit situé, et au prorata du nombre de Députés de chaque ordre, que cette même province seroit autorisée à nommer. Prenons pour exemple une province divisée en quatre Evêchés et trois Bailliages, et dont la population supposée soit de neuf cent mille ames; cette province auroit dix-huit Députés à nommer, dont neuf seroient pris dans l'ordre du Tiers, et neuf dans l'ordre de l'Eglise et dans l'ordre de la Noblesse. Les neuf Députés du Tiers seroient élus dans les trois Bailliages en nombre égal ou inégal, suivant leur population respective. Il ne peut s'élever aucune difficulté sur cette premiere opération, en suivant le plan que j'ai proposé. L'élection des neuf Députés, partie dans l'ordre de l'Eglise, partie dans l'ordre de la Noblesse, présente une premiere question assez embarrassante. Quel sera celui des deux ordres qui nommera cinq Députés? Quel sera celui qui n'en nommera que quatre? Si on les autorise l'un et l'autre à

en nommer cinq chacun, on s'écarte de la proportion indiquée par la population, et cette province ayant un représentant de plus que sa population ne le comporte, cesse d'être en parité avec les autres. Si, au lieu d'autoriser ces deux ordres à nommer cinq Députés chacun, on ne leur permet d'en nommer que quatre, il en résulte le même inconvénient; mais pour y remédier, dans ces deux cas, il suffit, comme je l'ai déja observé, d'assurer aux représentans de chaque province quel que soit leur nombre dans les trois ordres, une influence exactement proportionnée à leur population, dont le tableau seroit toujours placé dans la salle d'assemblée de chacun des ordres, pour indiquer le nombre de suffrages dévolu à chaque province. Celle que j'ai prise pour exemple ne seroit portée dans ce tableau que pour quatre suffrages et demi dans l'ordre de l'Eglise, et pour le même nombre dans l'ordre de la Noblesse, quoique représentée par cinq Députés dans l'un et dans l'autre. (1)

La nomination des cinq Députés de l'or-

(1) Voyez le Tableau qui est à la fin.

dre de l'Eglise seroit faite dans les quatre Evêchés de cette même province, au prorata de la quantité de bénéfices dépendans de chacun d'eux, et déterminée par le nombre des paroisses. Les Bénéficiers seroient convoqués, suivant l'ancienne forme, par une commission décernée par le Bailli ou Sénéchal, signifiée dans tous les bénéfices du ressort, avec intimation de se rendre au jour indiqué, au palais épiscopal ou de charger quelqu'un de leurs pouvoirs, pour procéder à l'élection d'un, de deux, ou de tel autre nombre de Députés pour se trouver aux États-Généraux. Cette assemblée seroit présidée par l'Evêque, et en son absence par un de ses Grands-Vicaires.

Cette forme, incontestablement aussi réguliere et aussi constitutionnelle que celle qui fut observée en 1614, pourroit également être employée pour la nomination des Députés de l'ordre de la Noblesse. Le nombre des paroisses est en effet une base assez sûre pour évaluer le nombre des Gentilshommes, parce qu'il y a en général fort peu de paroisses qui n'aient un Gentilhomme pour seigneur.

La Noblesse pourroit donc s'assembler par Evêché, soit dans la ville épiscopale, soit dans celle qui seroit le plus au centre du Diocese, pour y élire ses Députés, dans le même nombre que le Clergé. Je propose donc de changer, non la forme des élections, mais le lieu où elles doivent être faites, ce qui est absolument indifférent pour leur validité ; leur forme essentielle resteroit toujours la même, puisqu'elle seroit toujours le résultat des suffrages de l'universalité des membres de chaque ordre. Il n'y a donc aucun inconvénient à adopter ce changement, qui aura l'avantage de restreindre les élections dans l'ordre de l'Eglise et dans l'ordre de la Noblesse, au nombre de Députés fixés pour chaque province, sans qu'il puisse en résulter aucune difficulté ni réclamation quelconque aux Etats-Généraux. J'observerai seulement, que dans les provinces où le nombre des évêchés excéderoit celui des Députés qu'elles seroient autorisées à nommer suivant leur population, on réuniroit le Clergé et la Noblesse de deux ou trois Dioceses pour procéder aux élections.

La forme à observer dans la nomination

des Députés de l'ordre du Tiers, exige une discussion plus détaillée, parce qu'on ne peut la rendre réguliere et constitutionnelle qu'en s'écartant sur plusieurs points principaux de ce qui s'est pratiqué en 1614, et dans la convocation des précédens États-Généraux. Jusqu'à présent, l'ordre du Tiers n'y a été représenté que par les Députés des principales villes du royaume, à l'élection desquels les habitans des campagnes ne concouroient presque jamais ; la classe la plus nombreuse de la nation n'y a donc jamais été légalement représentée. Ces assemblées nationales ont donc toujours été évidemment incomplettes ; je ne dis pas qu'elles ne fussent régulieres, parce que leur convocation avoit été générale, et que la commission décernée par les Baillis et Sénéchaux avoit été ou dû être signifiée dans toutes les paroisses ; mais il auroit fallu que ces paroisses se fussent assemblées pour nommer leurs Députés, et les charger d'aller voter en leur nom à l'assemblée du Bailliage, ou que tous les habitans des campagnes s'y fussent rendus eux-mêmes, pour donner leur suffrage. Ils n'ont pas imaginé qu'ils

pussent s'y rendre en corps ; et comme la commission ne leur prescrivoit point de s'assembler pour nommer des Députés, ils n'en ont point nommé, et les élections ont éte faites sans leur concours.

L'intention du Roi étant de composer, de la maniere la plus constitutionnelle et la plus nationale, les États-Généraux qui vont être convoqués, il n'est plus possible que les Députés de l'ordre du Tiers soient élus dans une forme de laquelle il résulte évidemment que la portion la plus nombreuse de cet ordre ne participe en aucune maniere à la nomination de ses représentans. Le moyen de pourvoir à cette irrégularité est fort simple; il consiste à ordonner par les lettres de convocation, que toutes les paroisses de ville et de campagne seront tenues de s'assembler dans l'Eglise de la paroisse, à l'issue de Vêpres, le premier Dimanche qui suivra la signification de la commission décernée par le Bailli, pour procéder à la nomination de leurs Députés à l'assemblée du Bailliage, et les charger d'y porter leur vœu pour l'élection des Députés aux États-Généraux. Ces assemblées

paroissiales seroient toujours présidées par les Marguillliers, et il conviendroit de n'y admettre que les personnes âgées de vingt-cinq ans au moins. Il faudroit régler aussi le nombre de Députés que chaque Paroisse auroit à nommer; et en prenant toujours la population pour base, on pourroit le fixer à un par mille. Les paroisses de ville ou de campagne, dans lesquelles l'état des naissances n'indiqueroit pas une population de mille habitans, seroient réunies aux paroisses voisines en nombre suffisant pour atteindre ce taux, et s'assembleroient dans l'Eglise de la paroisse la plus peuplée, pour procéder à la nomination de leur Député commun; ces Députés se rendroient à l'assemblée du Bailliage, au jour indiqué, et concourroient, par leurs suffrages, à la nomination des Députés aux États, dévolue exclusivement autrefois aux seuls habitans des villes.

J'observerai aussi, pour la plus grande régularité des élections, dans les Bailliages, que pour qu'elles soient, autant qu'il est possible, le résultat du vœu le plus général et le plus libre, il est nécessaire

de faire quelques changemens à la forme dans laquelle les suffrages ont été donnés et comptés pour la nomination des Députés aux États de 1614. La voie du scrutin est incontestablement la seule qui puisse garantir, dans les élections, la liberté pleine et entiere qui en est l'essence ; il est donc bien important qu'il ne soit permis d'y procéder que dans cette forme. Il n'est pas moins nécessaire que les suffrages soient réduits, sans quoi il pourroit arriver que tel Député, nommé à la pluralité des suffrages, dans une assemblée composée de cent délibérans, n'auroit réellement eu que douze ou quinze voix, et n'en seroit pas moins chargé des pouvoirs de plus de quatre-vingt mille citoyens, dont les représentans auroient été contraires à sa nomination. Le seul moyen de remédier à cet abus est de ne consommer les élections que par deux scrutins, dont le premier ne serviroit qu'à faire connoître tous ceux qui auroient des voix pour la députation ; parmi tous ces concurrens, les trois sujets qui auroient réuni le plus grand nombre de voix au premier scrutin, seroient seuls éligibles

par le scrutin définitif, et leur nomination faite dans cette forme seroit alors le résultat le plus exact possible de la pluralité des suffrages.

Il n'est pas à craindre sans doute que des réformes aussi constitutionnelles qu'elles sont avantageuses, fassent regretter qu'on ne se soit pas rigoureusement conformé à ce qui s'est pratiqué en 1614, relativement à la forme des élections.

On voit dans le procès-verbal de l'assemblée tenue à l'Hôtel-de-Ville de Paris le 25 Juin 1614, pour la nomination des Députés de l'ordre du Tiers aux États-Généraux, « que cette assemblée étoit composée principalement de dix personnes notables de » chacun quartier, dont la moitié officiers » tant des cours souveraines qu'autres, et » l'autre moitié notables bourgeois faisant » le nombre de 160». On compte parmi ces Députés 22 Conseillers des enquêtes et requêtes, et un Président des enquêtes, comme *Mandés des quartiers*, 15 Maîtres des Comptes, et un président, outre les deux Députés que chacune de ces cours y avoit envoyés, ainsi que tous les corps et communautés de la ville.

Cette forme de nommer les Députés aux États-Généraux, peut paroître préférable, dans les grandes villes, à celle que j'ai proposée principalement pour les bourgs et les villes du second ordre, ainsi que pour les paroisses de campagne; mais il faut toujours que les assemblées générales convoquées pour la nomination des Députés aux États, ne puissent être composées que des Députés librement élus par tous les membres des différentes classes de citoyens dont l'universalité est représentée par ces assemblées; ainsi, soit que ces Députés soient nommés par les paroisses, dans la proportion d'un par mille habitans, soit qu'ils soient nommés par quartiers ou par compagnies, corps et communautés, comme ils l'ont été en 1614, dans les grandes villes, ces nominations ne peuvent être régulieres qu'autant que tous les habitans des paroisses ou des quartiers des villes, ainsi que tous les membres des compagnies, corps et communautés ont été duement convoqués pour y procéder; et il n'est pas moins essentiel que la même proportion, soit dans le nombre des Députés à nom-

mer pour les Etats-Généraux, soit dans le nombre de ceux qui voteront pour leur éleçtion, soit par-tout également observée ; il en résultera que vingt-quatre millions sept ou huit cent mille habitans qui composent la population du royaume, seront représentés par vingt-quatre mille huit cents Députés répartis dans les différentes assemblées des villes ou des Bailliages, et aux Etats-Généraux, par cinq cents trente Députés, pris moitié dans l'ordre du Tiers seulement, et l'autre moitié dans l'ordre de l'Eglise et dans celui de la Noblesse par égales portions. La proportion du nombre des Députés aux Etats avec l'universalité de la nation, sera donc de vingt par million d'habitans ; mais il faut, pour cet effet, que les pays d'Etats complettent le nombre de Députés qu'exige leur population, ainsi que je l'ai déja observé.

§. II.

Quelles sont les personnes éligibles dans les trois ordres, pour la Députation aux État-Généraux?

Il ne peut pas s'élever sur cette question des difficultés bien embarrassantes à résoudre, parce que les simples lumieres de la raison indiquent les principales regles qui doivent être observées dans tous les cas qui peuvent se présenter.

La raison dit en effet qu'on ne peut être ni le représentant d'un ordre dont on n'est point membre, ni le Député d'une province à laquelle on n'appartient point par sa naissance, ou au moins par des propriétés foncieres ; ce principe ne sauroit être contesté, et on trouve dans ses conséquences, la solution de toutes les objections qu'on peut faire.

J'ai entendu élever des doutes sur l'éligibilité des Ducs et Pairs, sur le fondement qu'ils étoient en cette qualité membres du Conseil du Roi, qu'ils devoient for-

mer son cortége dans une assemblée nationale , etc. etc.

J'observerai d'abord que les Ducs et Pairs ne sont point membres essentiels du conseil du Roi, dont l'essence est de n'avoir point de membres essentiels, et de n'être composé que des personnes que le Roi jugé à propos d'y appeller ; la qualité de *conseillers du Roi en ses Conseils* leur est commune avec les archevêques et évêques , les présidens et conseillers des cours souveraines, etc. etc. Or, ce titre n'empêche ni les évêques, ni les magistrats, d'être députés aux Etats-Généraux ; il ne peut donc pas être un motif d'exclusion pour les Ducs et Pairs ; mais quand même ils seroient membres ordinaires du Conseil-d'Etat, ils n'en seroient pas moins éligibles, parce que la confiance particuliere dont le Roi daigne honorer quelques-uns de ses sujets, n'a jamais pu ni dû leur faire perdre celle de la nation. Il seroit donc aussi injuste qu'inconstitutionnel de priver l'ordre de la Noblesse de l'avantage de choisir ses députés dans une portion de ses membres qui s'est montrée dans tous les tems aussi digne de le représenter.

En second lieu, il importe fort peu que le Roi puisse appeller le nombre de Ducs et Pairs qu'il juge à propos pour l'accompagner lorsqu'il va faire l'ouverture des Etats-Généraux, puisqu'on n'y délibere jamais en présence de Sa Majesté; que par conséquent ceux qui forment son cortege n'en ont pas moins la liberté de se rendre à toutes les assemblées de l'ordre dont ils sont membres.

J'observerai enfin que depuis les premiers Etats-Généraux tenus en 1302, où Robert, Comte d'Artois, porta la parole pour la Noblesse, on a vu plusieurs fois des Ducs et Pairs dans le nombre des représentans de cet ordre; leur éligibilité ne sauroit donc être révoquée en doute, puisque l'usage et les principes s'accordent parfaitement sur ce point.

La profession des armes, ainsi que la Magistrature, ne dépouillent point ceux qui l'exercent de leur qualité originaire, et par conséquent il ne peut s'élever aucun doute raisonnable sur leur droit de voter aux élections dans l'ordre auquel leur naissance les attache, ni sur leur éligibilité, qui en est une conséquence nécessaire.

L'ordre de Malte étant un ordre de chevalerie religieuse, mais non ecclésiastique, n'a jamais été considéré comme faisant partie du Clergé de France, et n'a jamais eu de représentans dans les assemblées générales ou particulieres du Clergé; il ne doit donc pas être séparé de l'ordre de la Noblesse, dont il fait partie ; les Baillis et les Commandeurs doivent voter aux élections dans le Bailliage ou dans le diocese où leur commanderie est située, et les chevaliers non profès comme tous les autres gentilshommes.

A l'égard des anoblis ou des nobles de création moderne, il est incontestable qu'ils doivent voter aux élections et être éligibles dans l'ordre de la Noblesse ou dans l'ordre du Tiers, sans quoi cette classe assez nombreuse de citoyens ne seroit pas représentée aux Etats, et il est absolument nécessaire, ainsi que je l'ai déja établi, que toutes les classes qui composent la nation aient leurs représentans dans cette assemblée ; mais pour assigner aux anoblis une place dans l'ordre de la Noblesse ou dans l'ordre du Tiers, il faut d'abord décider si

l'ordre de la Noblesse doit être composé de tous les nobles sans distinction, ou s'il ne doit l'être que des gentilshommes. Dans le premier cas, les anoblis y seroient compris. Dans le second, il faudroit, pour y être admis, prouver au moins cent ans de noblesse et quatre générations depuis l'anoblissement. Mais devant qui se feroient ces preuves qui exigeroient un tems considérable? et quelles difficultés n'entraîneroient-elles pas? D'ailleurs on ne voit pas que cette forme ait jamais été en usage pour la nomination des députés de la Noblesse aux Etats-Généraux; ce seroit donc une innovation, et les inconvéniens qu'elle présente sont trop multipliés pour l'admettre; il est donc beaucoup plus simple et plus conforme aux anciens usages, que tous les nobles, anciens ou nouveaux, puissent concourir aux élections, et soient éligibles dans l'ordre de la Noblesse. On doit néanmoins excepter de cette regle les officiers municipaux électifs et les négocians anoblis à la charge de continuer le commerce, parce qu'il n'est pas juste que les villes et le commerce soient privées de la faculté de

choisir leurs représentans parmi les citoyens les plus dignes de leur confiance : le nombre de nobles qu'on compte parmi les députés de l'ordre du Tiers aux Etats précédens, doit faire présumer que cette exception y a été admise ; elle ne seroit donc pas une innovation.

§. XII.

Des pouvoirs qui doivent être donnés aux Députés des trois ordres.

La vérification des pouvoirs des Députés aux Etats-Généraux, étant nécessairement le premier objet dont l'assemblée doit s'occuper, il est bien important que l'ancienne formule des procurations contenant ces pouvoirs soit exactement suivie dans toutes les provinces, afin d'éviter les difficultés et les retards auxquels la différence ou l'insuffisance de leurs dispositions pourroient donner lieu, on sent bien en effet que sans cette uniformité de pouvoirs, les Etats-Généraux ne pourroient pas prendre une seule délibération qui ne devînt l'objet de réclamations plus ou moins

nombreuses, dont la discussion consumeroit inutilement un tems considérable.

Je ne pousserai pas plus loin l'examen des difficultés plus ou moins embarrassantes qui peuvent s'élever relativement à la composition des Etats-Généraux et à la forme de les convoquer. J'ai discuté les principales, mais il est important de les prévoir toutes, et je suis convaincu qu'il ne peut s'en présenter aucune dont on ne trouve la solution dans les principes que j'ai établis.

FIN.

TABLEAU de l'étendue & de la Population de chaque Géneralité.			*RAPPORT proportionnel de la Population de chaque Généralité, avec le nombre de Députés & de suffrages qu'elle doit avoir dans les trois ordres* (1).					
NOMS DES GÉNÉRALITÉS.	LIEUES QUARRÉES.	NOMBRE DES HABITANS, PAR GÉNÉRALITÉS.	ORDRE DE L'ÉGLISE.		ORDRE DE LA NOBLESSE.		ORDRE DU TIERS.	
			NOMBRE DES DÉPUTÉS.	NOMBRE DES SUFFRAGES.	NOMBRE DES DÉPUTÉS.	NOMBRE DES SUFFRAGES.	NOMBRE DES DÉPUTÉS.	NOMBRE DES SUFFRAGES.
Aix	1,146	754,400	4	3 $\frac{3}{4}$	4	3 $\frac{3}{4}$	8	7 $\frac{1}{2}$
Amiens (2)	458	533,000	3	2 $\frac{3}{4}$	3	2 $\frac{3}{4}$	6	5 $\frac{1}{2}$
Auch & Pau	1,347 $\frac{1}{2}$	813,000	4	4	4	4	8	8
Besançon	871 $\frac{1}{2}$	678,800	4	3 $\frac{1}{2}$	4	3 $\frac{1}{2}$	7	7
Bordeaux et Bayonne	1,625 $\frac{1}{2}$	1,439,000	8	7 $\frac{1}{4}$	8	7 $\frac{1}{4}$	15	14 $\frac{1}{2}$
Bourges	686 $\frac{1}{2}$	512,500	3	2 $\frac{1}{2}$	3	2 $\frac{1}{2}$	5	5
Châlons	1,226 $\frac{1}{4}$	812,800	4	4	4	4	8	8
Dijon	1,184 $\frac{1}{4}$	1,087,300	6	5 $\frac{1}{2}$	6	5 $\frac{1}{2}$	11	11
Grenoble	1,024	664,600	4	3 $\frac{1}{4}$	4	3 $\frac{1}{4}$	7	6 $\frac{1}{2}$
La Rochelle	464	479,700	3	2 $\frac{1}{4}$	3	2 $\frac{1}{4}$	5	4 $\frac{1}{2}$
Lille	414 $\frac{1}{2}$	734,600	4	3 $\frac{3}{4}$	4	3 $\frac{3}{4}$	8	7 $\frac{1}{2}$
Limoges	854	646,500	4	3 $\frac{1}{4}$	4	3 $\frac{1}{4}$	7	6 $\frac{1}{2}$
Lyon	416 $\frac{1}{4}$	633,600	4	3 $\frac{1}{4}$	4	3 $\frac{1}{4}$	7	6 $\frac{1}{2}$
Metz	514	349,300	2	1 $\frac{3}{4}$	2	1 $\frac{3}{4}$	4	3 $\frac{1}{2}$
Montauban	583 $\frac{3}{4}$	530,200	3	2 $\frac{3}{4}$	3	2 $\frac{3}{4}$	6	5 $\frac{1}{2}$
Montpellier	2,140 $\frac{3}{4}$	1,699,200	9	8 $\frac{1}{2}$	9	8 $\frac{1}{2}$	17	17
Moulins	897	564,400	3	2 $\frac{3}{4}$	3	2 $\frac{3}{4}$	6	5 $\frac{1}{2}$
Nancy	894	834,600	5	4 $\frac{1}{4}$	5	4 $\frac{1}{4}$	9	8 $\frac{1}{2}$
Orléans	1,021 $\frac{1}{4}$	709,400	4	3 $\frac{1}{2}$	4	3 $\frac{1}{2}$	7	7
Paris	1,157	1,781,700	9	9	9	9	18	18
Perpignan	286 $\frac{1}{3}$	188,900	1	1	1	1	2	2
Poitiers	1,057 $\frac{1}{4}$	690,500	4	3 $\frac{1}{2}$	4	3 $\frac{1}{2}$	7	7
Rennes	1,774 $\frac{1}{2}$	2,276,000	12	11 $\frac{1}{4}$	12	11 $\frac{1}{4}$	23	22 $\frac{1}{2}$
Riom	651	681,500	4	3 $\frac{1}{2}$	4	3 $\frac{1}{2}$	7	7
Normandie { Rouen	587 $\frac{1}{2}$	740,700	4	3 $\frac{3}{4}$	4	3 $\frac{3}{4}$	8	7 $\frac{1}{2}$
Normandie { Caën	583 $\frac{1}{2}$	644,000	4	3 $\frac{1}{4}$	4	3 $\frac{1}{4}$	7	6 $\frac{1}{2}$
Normandie { Alençon	464	528,300	3	2 $\frac{1}{2}$	3	2 $\frac{1}{2}$	5	5
Soissons	445 $\frac{1}{3}$	437,200	3	2 $\frac{1}{4}$	3	2 $\frac{1}{4}$	5	4 $\frac{1}{2}$
Strasbourg	529 $\frac{2}{3}$	626,400	3	3	3	3	6	6
Tours	1,388 $\frac{1}{4}$	1,338,700	7	6 $\frac{3}{4}$	7	6 $\frac{3}{4}$	14	13 $\frac{1}{2}$
Valenciennes	257 $\frac{1}{4}$	265,200	2	1 $\frac{1}{4}$	2	1 $\frac{1}{4}$	3	2 $\frac{1}{2}$
	26,950 $\frac{7}{12}$	24,676,000	137	124	137	124	256	248.

(1) Cette proportion est fixée à raison de vingt suffrages par million d'habitans ; savoir, cinq dans l'ordre de l'Eglise, cinq dans l'ordre de la Noblesse, et dix dans l'ordre du Tiers. Mais comme les fractions nécessaires à conserver dans le calcul des suffrages, pour assurer à chaque Province une influence exactement proportionnée à sa population, ne peuvent pas avoir lieu pour le nombre des Députés, on ne peut éviter cet embarras qu'en nommant un Député de plus, dans tous les cas où le nombre indiqué par la population respective de chaque Province se trouve impair, ou lorsqu'il présente quelque fraction.

(2) La proportion de vingt Députés par million d'ames n'en fournissant qu'un sur cinquante mille habitans, la généralité d'Amiens, à raison de sa population, qui n'est que de 533,000 habitans, n'auroit que dix Députés à nommer; mais il ne seroit pas juste de compter pour rien une fraction qui excede la moitié du nombre fixé pour donner droit à la nomination d'un Député, et il paroît plus raisonnable de prendre, dans ce cas, pour moyenne proportionnelle, le nombre de 30000 à 50000.